

ESÉLYEGYENLŐSÉG ELŐMOZDÍTÁSA A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOKKAL

MAKKOS NÁNDOR¹



Abstract

E mű megírásának apropóját az adja, hogy 2013 után 2018-2019-ben megjelennek a Helyi Esélyegyenlőségi Programok második generációi. A megalkotott esélyegyenlőségi jogszabályok, alkalmasnak bizonyultak annak az egész ország lakosságát érintő nagy horderejű változásnak a támogatására, melyet a Széchenyi 2020 pályázati rendszer is támogatott és támogat. Az önkormányzatok a megújult TeIR rendszer által könnyedén alkothatnak közhitelű adatokon alapuló, számokkal is kifejezett valóságosabb képet helyi lakosságukat érintő társadalmi problémákról, így könnyebben alkothatnak a helyi problémák megoldására intézkedéseket. Az önkormányzatok megtapasztalhatják a XXI. század vívmányai segítségével, és a minisztérium támogatása által az önkormányzatokat segítő mentorok valós idejű jelenlétét így könnyebben nézhetnek szembe helyben, az újra és újra jelentkező kihívásokkal.

Promotion of Equal Opportunity by Governments

The main thing about writing this work is that after 2018-2019, the second generation of Local Equality Programs will appear. The Equality Laws, Government, and Ministerial Decrees that have been created have proved to be suitable for supporting a far-reaching change affecting the entire country's population, which was also supported by the Széchenyi 2020 tender system. Municipalities, through the renewed TeIR system, can easily create a more realistic picture of the social problems affecting their local population, based on publicly credible data, so they can more easily set up measures to solve local problems. Municipalities can experience the real-time presence of mentors to help local governments with the help of the achievements of the 21st century and the support of the ministry, making it easier to face up to the challenges again and again.

1. Az esélyegyenlőségről

Az esélyegyenlőség sokak szerint csak részben létezik,² mások szerint viszont az egy relatív jogi elv.³ Gyakori az esélyegyenlőség célként való megjelölése is, ilyen esetben esélyegyenlőség előmozdításáról beszélhetünk.⁴ Valójában az esélyegyenlőség fogalma az utóbbi időben rendkívül sokat változott. Történetileg az esélyegyenlőség olyan fogalomná vált, amely számos értékkel kapcsolatba került, azokat aggregálja, és semmi sem rakódott rá azokból az elvekből, vagy

gyakorlatokból, melyek annak fényét elhalványíthatnák. Az esélyegyenlőség fogalmának megítélése azonban korántsem egységes. Egyesek az esélyegyenlőség szükségességét is kérdésessé teszik, esetleg a gyengék szükségletének, jogának, vagy törekvésének tartják.⁵

Egyenlőség létezhet, emberek, állatok és más élőlények egymással és külön neműi között is, valamint tárgyak, mennyiségek viszonylatában is. Az „esély” szó mellett az „egyenlőség” szó is rendkívül diffúz, számos változatban és összefüggésben létezik, de az esélyegyenlőség szókapcsolatban nem vehet fel negatív jelentést. Az esélyegyenlőség elve a történelem folyamán rendkívül széles területet ölelt már fel, az emberi életlehetőségek biztosításától, az egyéni jóindulaton át, a kikényszeríthető emberi jogokig, melyek egymás mellett léteztek és léteznek ma is. Az esélyegyenlőség elősegítése nem jelenti feltétlenül az egyenlő bánásmód biztosítását is, hiszen az emberek közötti egyenlőség csak a kívánt beavatkozás eredményeként jelentkezik. Jól gondolkodnak azok is,

¹ Nemzeti Községi Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorandusza.

² http://www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/MTA_1hullam.pdf Letöltés: 2018. 12. 30.

³ Az esélyegyenlőség elvét *Christa Tobler* a diszkrimináció tilalma körében, az Európai Bíróság esetjoga alapján, és az Európai Közösség szociálpolitikai intézkedéseinek megnyilvánulásai körében tárgyalja. Bővebben lásd: *TOBLER, Christa (2005): Indirect Discrimination a Case Study Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law.* Intersentia Antwerpen – Oxford 85.

⁴ A Tanács ajánlása (2013. december 9.) a romák integrációját célzó hatékony tagállami intézkedésekről 2013/C 378/01.

⁵ <https://www.ancient.eu/article/623/women-in-ancient-egypt/> 2018. 12. 30.

akik az esélyegyenlőség előmozdítását úgy értelmezik, hogy az esélyteremtés folyamatában, van „adó” és „fogadó” oldal is. Adó és fogadó oldalon is állhatnak természetes, és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. E kapcsolatokban a juttatás „tárgya” rendkívül változatos, lehet például materiális, és immateriális, tárgyi, pénzbeli, de ítélet, jóvátétel, know how, jó gyakorlat, és e juttatások permutációi is.

2. Esélyegyenlőség napjainkban

Az esélyegyenlőség elve azonban csak az emberi jogok széles társadalmi elismerésével kapott igazán erőre. Az emberi jogok védelmének kötelezettsége három pilléren nyugszik, nemzetközi,⁶ regionális⁷ és nemzeti szabályozáson.⁸ Mindhárom szabályozási szint mögött azonban felfedezhetjük az egyes emberek jobbító szándékát. Az esélyegyenlőség elvének érvényesíthetőségét meg kellett előznie, a modern állam létrejöttének. Míg az esélyegyenlőség elve a morálfilozófia szintjén maradt, és nem vált az elvet figyelmen kívül hagyók számára is hűsbavágóan fontossá, nem történt érdemi és tartós változás.⁹

Az egyes államok mai szervezetének stabilizálódása, és az emberi egyéni és kollektív értelmének fejlődése következtében elfogadottá vált az a nézet, hogy a társadalmi felzárkóztatás az állam számára egy bizonyos szinten elengedhetetlen. Az esélyegyenlőség előmozdítása terén a gazdasági és szociális érdekek összekapcsolódtak.¹⁰ Az egyes államokban a teokrácia visszaszorulásával elsősorban az államra maradt

a szociális és gazdasági igény érvényesítése, melyek közül az utóbbi vált meghatározóvá.

A fejlődés manapság több szinten megy végbe, mert az emberi jogok és alapjogi jogfejlődés az esélyegyenlőség elvének működését, a jogállamiság szintjétől biztosítja, míg a politika a társadalmi érdekek aggregálásán keresztül fejti ki hatását ugyanazon érdek érvényesülésében. *Hans Herbert von Arnim* szerint „Az Alkotmány célja, hogy megteremtse a jó, és állampolgár közeli politika feltételeit, és megakadályozza a szereplőket abban, hogy a nép java helyett saját javukat kövessék. Mindenekelőtt három funkciója van: demokratikus módon legitímálni az állami hatalmat, megakadályozni a hatalommal való visszaéléseket, és biztosítani a politika által a közösségi jólét kedvező feltételeit.”¹¹ Ez különösen megmutatkozik az önkormányzatok esetében, akik kötelesek minden állampolgár jogait egyaránt biztosítani, de olyan területeken, ahol „kívülről” nem utasíthatók, az egyes politikák még akadálytalanul fejthetik ki hatásukat, az önkormányzatok helyesen felismert érdekei által. Az Európai Unióban az esélyegyenlőség elve sajátos formában bukkant fel, hiszen kezdetben a Gazdasági Közösség, nem fókuszált az emberek számára nyújtandó „többlet jogokra”, mert eleinte a szándék az egyenlő jogokra, az egyenlő bánásmódra vonatkozott.¹² Az Unióban azonban az esélyegyenlőség elve látens módon mégis hatott, hiszen az egyes tagállamok értékei a „jogharmonizációs türelmi idő” elteltét követően fokozatosan beemelésre kerültek az alapító szerződésekbe, ahol így felszínre kerültek.

3. Esélyegyenlőség kezdetei az önkormányzatok munkájában

Magyarországon az Unió csatlakozás előtt már felismerésre kerültek, bizonyos esélyegyenlőséget előmozdító elvek, melyek hatottak, azonban az önkormányzatok életében az első ilyen irányú dokumentumok csak a „gender mainstreaming” idején jöttek létre. A szocialista kormány esélyegyenlőségi szakállamtitkársága 2002-től a Szociális és Munkügyi Minisztériumban működött, mely gyermek-, és ifjúságpolitikával, a kisebbségpolitikával, a romák társadalmi integrációjával, fogyatékos személyek foglalkoztatási rehabilitációjával, hátrányos helyzetű településeken élők, a nők és férfiak társadalmi egyenlőségével, valamint az LMBT (leszbikus, meleg, biszexuális és transzszexuális emberek) problémáival összefüggő feladatokkal foglalkozott. A kormány számos közalapítványt is létrehozott, (pl. Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítványt, a Fogyatékosok

⁶ Legfontosabb egyezmények: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény. (1965). Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Egyezmény a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról (1979), A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény (1984), Egyezmény a Gyermekek Jogairól (1989), Egyezmény a fogyatékosokkal élő személyek jogairól (2006)

⁷ Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), Alapító Szerződések és jegyzőkönyvek, Európai Szociális Charta, Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007), Unió rendeletei, irányelvei, határozatai.

⁸ L. különösen: Alaptörvény, 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról; 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról; 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról; 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről; 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről; 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról; 1997. évi LXXXI-II. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól; 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről; 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól; 2/2005. (III. 1.) OM rendelet a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról.

⁹ ROSANVALLON, Pierre (2013) *The Society of Equals*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England 7.

¹⁰ BARNARD, Catherine (2010): *EC Employment Law*. Second Edition Library Oxford University Press 197.

¹¹ ARNIM VON, Hans Herbert (208): *Die Deutschlandakte Was Politiker und Wirtschaftsbose unserem Land antun*. 1. Auflage München, C. Bertelsmann Verlag, 15-22. „Az Alkotmány célja, hogy megteremtse a jó, és állampolgár közeli politika feltételeit, és megakadályozza a szereplőket abban, hogy a nép java helyett saját javukat kövessék. Mindenekelőtt három funkciója van: demokratikus módon legitímálni az állami hatalmat, megakadályozni a hatalommal való visszaéléseket, és biztosítani a politika által a közösségi jólét kedvező feltételeit. A helyi önkormányzattal rendelkező államokban az Alkotmány továbbá korlátozza a szövetségi kormány, az államok és az önkormányzatok hatáskörét.”

¹² OETKER, Hartmut (1996):, Preis Ulrich Preis *Recht der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Europäischen Union* Forkel Verlag 20.

Esélye Közalapítványt, Magyarországi Cigányokért Közalapítványt.)

Az akkori kormány 2004-ben létrehozta az Országos Esélyegyenlőségi Hálózatot is, mely Esélyegyenlőségi Koordinációs Irodákból állt. Céljuk volt, hogy a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját megelőzzék. Érdekvédelmi szervezetekkel közösen Esélyegyenlőségi Fórumokat működtettek, melyek önkormányzatok, intézmények és civil szervezetek képviselőiből álltak. Az Országos Esélyegyenlőségi Hálózat feladata az esélyegyenlőség népszerűsítése és az előítélet csökkentése volt. A Helyi Esélyegyenlőségi Programokat 2012 előtt *„Települési Esélyegyenlőségi Konceptió”*-nak nevezték. A Közoktatási Esélyegyenlőségi Programokat korábban Közoktatási, Esélyegyenlőségi Intézkedési Program vagy Terv névvel illették, és nem voltak részei a Helyi Esélyegyenlőségi Programoknak. A Települési Esélyegyenlőségi Konceptió tartalmazta a település foglalkoztatási, munkaerő-piaci helyzetét, a lakosság gazdasági részvételének lehetőségét, képzéshez, tudáshoz való jutását, a lakosság lakhatási körülményeire vonatkozó leírást és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, valamint a döntéshozatalban való részvétel lehetőségét. Még ma is gyakran előfordul – hogy bár értékészletük hasonló¹³ – a Helyi Esélyegyenlőségi Programokat, melyek települési szintű konceptiók, összekeverik az önkormányzat Esélyegyenlőségi Tervével, mely az önkormányzati hivatal munkatársaira vonatkozik.

4. Esélyegyenlőség előmozdítása az önkormányzatok munkájában

A jelenleg regnáló Helyi esélyegyenlőségi Programok céljai hasonlóak, mint a korábbi Települési Esélyegyenlőségi Konceptióé, bár tartami elemei változhatnak, és változik az azok érvényesülését biztosító társadalmi, valamint jogi háttér is.

Minden állami struktúra a történelem folyamán reagált a környezeti, társadalmi, technikai változásokra, a konceptióalkotás az államirányítás integráns részévé vált. Az állami alrendszerek igazodnak, az államirányítás célkitűzéseire. Az önkormányzatok számára ez azt jelenti, hogy figyelembe veszik az Országgyűlés és a Kormány által alkotott stratégiákat, melyek az Unió költségvetési stratégiáján alapszanak. Ezt az elgondolást az is igazolja, hogy a társadalmi felzárkózási stratégiák anyagi alapját nagyjából az Unió által meghirdetett pályázatok biztosítják.

A nemzetközi, szupranacionális és nemzeti stratégiai keretrendszer több évre meghatározza azokat a célokat, melyeket az egyes államok középtávú és rövidtávú intézkedések által el kíván érni, logikus, hogy a célkitűzések, és az azok elérését biztosító szakmai és anyagi feltételrendszer ezekhez a stratégiákhoz igazodik.

¹³ Az esélyegyenlőségi politika elmúlt nyolc évről szóló jelentés így ír erről: *„Az esélyegyenlőség területén jelentkező legfontosabb feladat egy olyan befogadó társadalom létrejöttének elősegítése, amely az olyan tulajdonságokat, mint az etnikai származás, a női mivolt, a fogyatékoság, az eltérő szexuális orientáció a sokszínű társadalom alapköveinek tekinti, és lehetőséget lát bennük.”* Az esélyegyenlőségi terv hatásának vizsgálata Budapest, 2013 EBH TÁ-MOP-5.5.5 projekt társadalomtudományi kutatásai, 3. tanulmány, 2011

2013 után, a Helyi Esélyegyenlőségi Programok megalkotásában és megvalósításában is gyökeres átalakulás következett be.

E programokat már nem lehetett többé az önkormányzatok által felkért „külsős” vállalkozásokkal megírtni, mert az önkormányzatiság egyik alaptétele, hogy a helyi közügyek tervezésébe, és e döntések folyamatába elsősorban helyi szereplőket kell bevonni, így e programokat az önkormányzati közalkalmazottak, köztisztviselők a helyi lakosság különböző képviselőivel együtt készítik.

Másik rendkívül fontos változás volt, hogy a Program megalkotásának közhitelű alapokon, elsősorban számokban kifejezett indikátorokon kell nyugodnia, a méltányosság gyakran *„hamis igazságosságát”* a lehető legteljesebb objektivitás érdekében fel lehet áldozni.

Harmadik jelentős változás volt, hogy az Alaptörvény értékei, megalapozzák e Programokat, hiszen *„az Alaptörvény a legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés részét képező Európai Unió Alapjogi Chartájára épít”*.¹⁴

A negyedik jelentős változás jelenleg több szinten is zajlik:

- A mentorhálózat folyamatosan biztosítja az önkormányzati közalkalmazottak és köztisztviselők szemléletformálását, melyeket esélyegyenlőségi mentorok attitűdformáló képzései által.
- Az esélyegyenlőségi mentorok folyamatos tevékenysége által, az önkormányzat nem marad segítségnyújtás és továbbképzés nélkül települési szintű esélyegyenlőségi programja megalkotása során.
- az esélyegyenlőségi mentorok segítséget nyújtanak a helyi esélyegyenlőségi programok két évente kötelező felülvizsgálatában, illetve akkor mikor az önkormányzat arra igényt tart.
- Folyamatosan biztosított a lehetőség az önkormányzatok számára, hogy kérjék az általuk szervezett HEP Fórumokon, illetve egyéb felzárkózással kapcsolatos rendezvényeken esélyegyenlőségi mentorok részvételét, akik ott előadást tarthatnak.
- Az esélyegyenlőségi mentorok biztosítják az önkormányzat számára, hogy az általuk megalkotott programok közzétételre kerüljön, olyan módon, hogy az szükség esetén internet által elérhetővé váljon.
- A minisztérium folyamatosan fejleszti azt az informatikai hátteret, mely által a Helyi Esélyegyenlőségi Programok közzétételre kerülnek, melyben láthatók a települési önkormányzatok tervezett esélyegyenlőségi intézkedései, a területileg illetékes esélyegyenlőségi referens és az önkormányzati felhasználók elérhetőségei, és az esélyegyenlőséggel kapcsolatos dokumentumok.
- Az esélyegyenlőségi mentorok közreműködhetnek az önkormányzatokkal olyan pályázatokban, ahol a hátrányos helyzetű személyek lakhatását és társadalmi integrációját tűzték ki célul.¹⁵

¹⁴ BALOGH Zsolt, és mts-i (2014): *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 5.

¹⁵ Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ESZA) EFOP-1.6.2-16

Felhasznált irodalom

- ARNIM, von Hans Herbert (2008): *Die Deutschlandakte Was Politiker und Wirtschaftsrosse unserem Land antun* 1. Auflage München, C. Bertelsmann Verlag, 15-22. ISBN-10:3570010244
- BARNARD, Catherine (2010): *EC Employment Law*. Second Edition Library Oxford University Press ISBN 0-19-876565-7
- OETKER, Hartmut (1996): Preis Ulrich *Recht der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Europäischen Union* Forkel Verlag 1996 ISBN 978-3-8329-6627-0,
- ROSANVALLON, Pierre (2013): *The Society of Equals* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England ISBN 9780674724594
- TOBLER, Christa (2005): *Indirect Discrimination a Case Study Develoepment of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*. Intersentia Antwerpen – Oxford ISBN 90-5095-458-8